

Les Cahiers de droit



La politique de l'eau de l'Union européenne : vers une gestion quantitative des ressources hydriques ?

Teresa Elola Calderón

Volume 51, numéro 3-4, septembre-décembre 2010

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/045736ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/045736ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Faculté de droit de l'Université Laval

ISSN

0007-974X (imprimé)

1918-8218 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Elola Calderón, T. (2010). La politique de l'eau de l'Union européenne : vers une gestion quantitative des ressources hydriques ? *Les Cahiers de droit*, 51(3-4), 859-878. <https://doi.org/10.7202/045736ar>

Résumé de l'article

Depuis ses origines, la politique européenne dans le domaine de l'eau a toujours privilégié la gestion de la qualité, notamment à travers la lutte contre la pollution de l'eau, et ce, au détriment de la gestion quantitative et de la lutte contre la désertification et contre la sécheresse. Même si la directive-cadre dans le domaine de l'eau et la récente communication de la Commission sur la rareté de l'eau et la sécheresse de 2007 abordent la gestion quantitative des ressources hydriques, ces mesures ne constituent que la genèse d'une législation communautaire cohérente et solide concernant la disponibilité en eau. Dans l'étude qui suit, l'auteure analyse l'évolution du partage des compétences entre l'Union européenne et les États membres quant à la gestion de l'eau en partant du traité de Rome jusqu'au traité de Lisbonne. D'autre part, elle explore le dispositif européen en matière de gestion quantitative de l'eau, ce qui lui permet de mettre en évidence l'approche communautaire actuelle qui a pour objet de combattre la raréfaction des ressources hydriques dans un contexte de nouveaux défis liés au changement climatique.

La politique de l'eau de l'Union européenne : vers une gestion quantitative des ressources hydriques ?*

Teresa Elola CALDERÓN**

Depuis ses origines, la politique européenne dans le domaine de l'eau a toujours privilégié la gestion de la qualité, notamment à travers la lutte contre la pollution de l'eau, et ce, au détriment de la gestion quantitative et de la lutte contre la désertification et contre la sécheresse. Même si la directive-cadre dans le domaine de l'eau et la récente communication de la Commission sur la rareté de l'eau et la sécheresse de 2007 abordent la gestion quantitative des ressources hydriques, ces mesures ne constituent que la genèse d'une législation communautaire cohérente et solide concernant la disponibilité en eau. Dans l'étude qui suit, l'auteure analyse l'évolution du partage des compétences entre l'Union européenne et les États membres quant à la gestion de l'eau en partant du traité de Rome jusqu'au traité de Lisbonne. D'autre part, elle explore le dispositif européen en matière de gestion quantitative de l'eau, ce qui lui permet de mettre en évidence l'approche communautaire actuelle qui a pour objet de combattre la raréfaction des ressources hydriques dans un contexte de nouveaux défis liés au changement climatique.

* L'auteure remercie M. Quentin MICHEL, professeur à la Faculté de Droit et de Science Politique de l'Université de Liège ainsi que les autres personnes et évaluateurs anonymes qui, généreusement, lui ont apporté leurs judicieux conseils et précieuses suggestions d'amélioration.

** L'auteure occupe actuellement la fonction d'attachée au sein du Département Union européenne de Wallonie Bruxelles International, dans le cadre de la Présidence belge de 2010, dans les domaines de l'environnement et du changement climatique. Elle est également collaboratrice de recherche au sein de l'Unité d'études européennes, Faculté de Droit et de Science politique, Université de Liège.

From its very outset, European Policy dealing with water resources has always valued quality management—namely in its struggle to contain water pollution—to the detriment of quantitative management, water scarcity and drought. Although the EU-Water Framework Directive and the recent 2007 Working Group on Water Scarcity and Drought does raise the issue of quantitative management of water resources, such measures are merely the genesis of coherent and well-founded community legislation regarding accessibility to water resources. In the following survey, the author analyzes, on the one hand, the evolution in the sharing of functions between the European Economic Community and Member States with regard to hydrological resource management based upon the Treaty of Rome up to the Treaty of Lisbon. And on the other, she explores the European directive concerning the management of hydrological resources, thus making it possible for her to exemplify the current Community approach whose purpose is to come to terms with the growing shortage of hydrological resources within the new environmental context brought on by climatic changes and challenges issuing therefrom.

	Pages
1 La genèse de la politique de l'eau de l'Union européenne (1957-1986).....	862
1.1 Les fondements juridiques initiaux.....	862
1.2 Vers une approche quantitative de la gestion de l'eau.....	864
2 L'institutionnalisation de la gestion quantitative de l'eau dans les traités constitutifs.....	866
2.1 De l'Acte unique européen au traité de Maastricht.....	866
2.2 Les pouvoirs d'action de l'Union européenne sur la gestion des ressources hydrauliques.....	868
2.3 La Conférence intergouvernementale de 1996 et les débats politiques autour de la gestion de l'eau.....	870
2.4 De Nice à Lisbonne: les nouvelles dispositions en matière de gestion quantitative des ressources hydrauliques.....	871
3 L'acquis communautaire en matière de gestion quantitative de l'eau et de la sécheresse.....	874
3.1 La protection de la quantité d'eau dans la directive-cadre dans le domaine de l'eau: un objectif subordonné à la protection de la qualité.....	874
3.2 La Communication relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse.....	876
Conclusion.....	877

Au cours de ses premières années d'existence, le cadre juridique européen sur l'eau s'est limité à la gestion de la qualité de l'eau et à la lutte contre la pollution de cette ressource. Par contre, depuis quelques années, la législation communautaire en matière d'eau a commencé à se pencher sur les défis liés à la protection de la quantité de la ressource en eau, à la lutte contre la sécheresse et à la lutte contre la désertification.

Cette nouvelle approche de la politique communautaire de l'eau trouve son origine notamment dans la prise de conscience de l'impact direct que le changement climatique peut avoir sur le milieu aquatique de l'Union européenne. En 2007, la Commission européenne estimait que 33 bassins hydrographiques, soit près de 17 p. 100 de la superficie totale de l'Union européenne et environ 11 p. 100 de sa population étaient touchés par un problème d'approvisionnement de la ressource en eau¹. Par la suite, en juin 2008, le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) a publié un document technique sur le changement climatique et l'eau². Il y affirmait que le changement climatique posera deux problèmes majeurs liés à la gestion de l'eau en Europe : l'augmentation du stress hydrique et du risque de sécheresse dans le sud-est de l'Europe—régions qui devraient assister à la plus forte augmentation de la demande en eau d'irrigation—et l'accroissement du risque des crues dans la plus grande partie du continent³.

De la directive-cadre dans le domaine de l'eau⁴ et de la Communication relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse⁵ découlent les premières bases de cette nouvelle approche de la politique de l'eau de l'Union européenne. Au-delà de ces dispositions, il est incontestable que la Commission européenne, à travers son pouvoir d'initiative législative, pourrait proposer de nouvelles mesures sur la disponibilité en eau pour

1. COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, document de travail des services de la Commission. Document accompagnant la Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, *Faire face aux problèmes de rareté de la ressource en eau et de sécheresse dans l'Union européenne*. Résumé de l'analyse d'impact, Bruxelles, 18 juillet 2007, SEC(2007) 996, [En ligne], [ec.europa.eu/environment/water/quantity/pdf/comm_droughts/ia_summary_fr.pdf] (17 août 2010) (ci-après « Document de travail accompagnant la Communication de 2007 »).
2. GROUPE D'EXPERTS INTERGOUVERNEMENTAL SUR L'ÉVOLUTION DU CLIMAT (GIEC), *Le changement climatique et l'eau*, par Bryson BATES et autres (dir.), document technique VI, Genève, Secrétariat du GIEC, juin 2008.
3. *Id.*, p. 110-113.
4. CE, *Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, [2000] J.O. L 327/1 (ci-après « directive-cadre dans le domaine de l'eau »).
5. Communication relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse, préc., note 1.

combattre les effets induits par le changement climatique sur, entre autres, la ressource en eau douce pour les années à venir. À cet égard, quel est le pouvoir d'action de l'Union européenne en matière de gestion de l'eau ? Quelles sont ses limites ? Ces questions constituent l'axe de notre étude. Dans un premier temps, nous présenterons les fondements juridiques qui ont permis au législateur d'adopter la première génération des directives dans le domaine de l'eau alors que le traité de Rome n'attribuait pas à la Communauté économique européenne (CEE) de l'époque des pouvoirs explicites dans le domaine environnemental. Dans un deuxième temps, nous analyserons l'évolution des bases juridiques de ce traité touchant à la gestion de l'eau depuis l'Acte unique européen jusqu'à l'entrée en vigueur du récent traité de Lisbonne. Le droit dérivé, les programmes d'action sur l'environnement et la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne nous permettront d'expliquer cette évolution. Dans un troisième temps, nous nous interrogerons à savoir si les mesures établies par la directive-cadre dans le domaine de l'eau et par la Communication relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse sont assez conséquentes pour lutter contre le manque de ressource en la matière et pour s'adapter aux nouveaux défis qu'impose le changement climatique.

1 La genèse de la politique de l'eau de l'Union européenne (1957-1986)

1.1 Les fondements juridiques initiaux

La politique de l'eau de l'Union européenne est apparue au cours des années 70, alors que le traité instituant la Communauté économique européenne de 1957 (TCEE), aussi appelé « traité de Rome »⁶, n'attribuait aucun pouvoir explicite à la CEE afin de légiférer sur la protection de l'environnement ou sur la protection de la ressource en eau. Néanmoins, l'absence de base juridique n'a pas empêché le législateur d'adopter, jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen en 1986, environ une centaine de directives consacrées à l'environnement⁷—dont 12 sur la gestion de l'eau

6. *Traité instituant la Communauté économique européenne*, 25 mars 1957, non publié au J.O. (entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958) (ci-après « traité CEE »), devenu le *Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, version consolidée [2010] J.O. C 83/47 (ci-après « TFUE »).

7. *Acte unique européen*, 17 et 28 février 1986, [1987] J.O. L 169/1 (entré en vigueur le 1^{er} juillet 1987) ; Fernando LÓPEZ RAMÓN, « Les politiques environnementales espagnoles modernes dans leur contexte », trad. par Tristan Aoustin, *Revue européenne de droit de l'environnement* 2007.3.277.

douce⁸. Ce sont précisément les articles 100 (sur le rapprochement des dispositions législatives des États membres)⁹ et 235 (sur l'extension des compétences de la CEE en matière de marché commun)¹⁰ qui serviront de fondement juridique en vue de l'adoption de la première génération de

-
8. CEE, *Directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres*, [1975] J.O. L 194/26; CEE, *Directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade*, [1976] J.O. L 31/1; CEE, *Directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté*, [1976] J.O. L 129/23; CEE, *Directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons*, [1978] J.O. L 222/1; CEE, *Directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité des eaux conchylicoles*, [1979] J.O. L 281/47; CEE, *Directive 80/68/CEE du Conseil, du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses*, [1980] J.O. L 20/43; CEE, *Directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine*, [1980] J.O. L 229/11; CEE, *Directive 82/176/CEE du Conseil, du 22 mars 1982, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure du secteur de l'électrolyse des chlorures alcalins*, [1982] J.O. L 81/29; CEE, *Directive 83/513/CEE du Conseil du 26 septembre 1983 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de cadmium*, [1983] J.O. L 291/1; CEE, *Directive 84/156/CEE du Conseil du 8 mars 1984 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure des secteurs autres que celui de l'électrolyse des chlorures alcalins*, [1984] J.O. L 74/49; CEE, *Directive 84/491/CEE du Conseil du 9 octobre 1984 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets d'hexachlorocyclohexane*, [1984] J.O. L 274/11; CEE, *Directive 86/280/CEE du Conseil du 12 juin 1986 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464/CEE*, [1986] J.O. L 181/16.
9. *Traité CEE*, préc., note 6, art. 100 (version non consolidée):
Le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, arrête des directives pour le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres qui ont une incidence directe sur l'établissement ou le fonctionnement du marché commun.
L'Assemblée et le Comité économique et social sont consultés sur les directives dont l'exécution comporterait, dans un ou plusieurs États membres, une modification de dispositions législatives.
10. *Traité CEE*, préc., note 6, art. 235 (version non consolidée):
Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent Traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation de l'Assemblée, prend des dispositions appropriées.
Cet article est devenu, avec l'entrée en vigueur du *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne et le traité instituant la Communauté européenne*, 13 décembre 2007, [2007] J.O. C 306/1 (entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009), l'article 352 du TFUE, préc., note 6.

directives dans le domaine de l'eau. De cette double base juridique découle l'objectif principal de ces directives : le développement du marché intérieur ainsi que l'élimination des entraves commerciales et des distorsions de la concurrence entre les pays dont les exigences en matière de qualité de l'eau étaient supérieures à celles d'autres pays. Outre ce premier objectif, le législateur poursuivait un second but ou objectif subsidiaire : la protection de l'environnement et du milieu aquatique de la CEE contre la pollution et les nuisances par le contrôle de la qualité des eaux (directives « immission ») et par le contrôle des rejets des matières polluantes (directives « émission »).

Le recours à cette double base juridique pour légiférer sur la politique environnementale n'a pas tardé à susciter des objections. La Commission européenne elle-même, dans sa première communication de 1971 sur la politique environnementale, a affirmé que le recours à l'article 100 ne permettait qu'une approche indirecte et partielle pour s'attaquer aux problèmes environnementaux¹¹. En effet, sur la base de cet article, l'action de la CEE était subordonnée à celle des États membres étant donné que, selon la lettre de l'article 100, elle ne pouvait agir que lorsque les États avaient déjà légiféré. De l'article 235, la Commission européenne donne un avis plus favorable et constate que cet article constitue une base juridique plus idoine pour agir sur l'environnement. En effet, en vertu de cet article, il ne s'agit pas de rapprocher les dispositions législatives des États membres, mais de combler le silence du traité de Rome lorsqu'une action apparaît nécessaire pour atteindre l'un des objectifs de la CEE dans le bon fonctionnement du marché commun. À cet égard, la Commission européenne affirme que l'amélioration de la qualité de vie, à travers un contrôle effectif de la pollution et de l'environnement, rejoint les objectifs de la CEE tels qu'ils sont établis dans l'article 2 du traité CEE, c'est-à-dire « [la] promo[tion] [d']un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté, [l'] expansion continue et équilibrée, [la] stabilité accrue, [le] relèvement accéléré du niveau de vie, et [l]es relations plus étroites entre les États qu'elle réunit ».

1.2 Vers une approche quantitative de la gestion de l'eau

Si les premières directives dans le domaine de l'eau se cantonnaient dans la protection exclusive de la qualité des eaux, les premiers programmes d'action en matière d'environnement (PAE), à stricte portée politique et sans force juridiquement contraignante, ont étendu leur champ d'appli-

11. CE, *First Communication of the Commission About the Community's Policy on the Environment*, Bruxelles, 22 juillet 1971, SEC(71) 2616 final, p. 9, [En ligne], [aei.pitt.edu/3126/01/000045_1.pdf] (16 août 2010).

cation et abordaient également les problèmes liés à la raréfaction de la ressource en eau. Dans ce contexte, le premier PAE (1973-1977)¹² fait allusion aux éventuels problèmes environnementaux posés par la raréfaction de certaines ressources naturelles renouvelables (l'eau) et non renouvelables (les métaux, le pétrole et le gaz naturel). Par la suite, le deuxième PAE (1977-1981)¹³ aborde de manière plus approfondie la problématique de la pénurie de l'eau et affirme pour la première fois que la gestion qualitative et la gestion quantitative de l'eau sont indissociables : « l'interdépendance entre la qualité et la quantité des ressources en eau, jouent un rôle fondamental dans une politique globale de gestion de ces ressources¹⁴ ». Malgré cette référence à la gestion globale de la ressource en eau, le rédacteur de ce programme d'action constate paradoxalement la nature renouvelable et inépuisable de la ressource en eau, lorsqu'il affirme que « [c]es études ont montré que, globalement, les ressources en eau dans la Communauté paraissent suffisantes pour couvrir les besoins prévisibles pendant encore de nombreuses années¹⁵ ».

Dans le troisième PAE (1983-1986)¹⁶, la gestion quantitative de l'eau apparaît dans deux sections. D'une part, le point n° 9 de l'introduction rappelle des notions telles que « la disponibilité durable en quantité et qualité suffisantes de toutes les ressources [naturelles] », y compris l'eau, déjà introduites au niveau international dans la Déclaration de Stockholm de 1972¹⁷. D'autre part, il est évoqué également pour la première fois la notion d'« utilisation rationnelle de l'eau » dans le sens d'éviter tout

-
12. CE, *Déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement*, [1973] J.O. C 112/1.
 13. CE, *Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 17 mai 1977, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement*, [1977] J.O. C 139/1 (ci-après « deuxième PAE (1977-1981) »).
 14. *Id.*, point 167.
 15. *Id.*, point 48 sur la fixation des normes dans le domaine de la qualité de l'eau.
 16. CE, *Résolution du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 7 février 1983, concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (1982-1986)*, [1983] J.O. C 46/1 (ci-après « troisième PAE (1982-1986) »).
 17. Principe n° 2 de la *Déclaration finale de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement*, Doc. N.U. A/CONF.48/14/Rev.1 (16 juin 1972), [En ligne], [www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?ArticleID=1503&DocumentID=97&l=fr] (4 juillet 2010) : « Les ressources naturelles du globe, y compris l'air, l'eau, la terre, la

gaspillage et de n'utiliser que la quantité de ressources naturelles susceptibles de satisfaire les besoins actuels de l'être humain sans compromettre les besoins des générations futures : «Le rôle de la Commission dans le domaine de la gestion des ressources en eau consiste essentiellement à promouvoir l'utilisation rationnelle de ces ressources et à améliorer les méthodes d'évaluation des ressources disponibles¹⁸.» Ce PAE inspirera les rédacteurs de l'Acte unique européen, puisque la notion d'«utilisation rationnelle des ressources naturelles» figurera dans ce traité comme l'un des objectifs de la CEE en matière d'environnement.

2 L'institutionnalisation de la gestion quantitative de l'eau dans les traités constitutifs

2.1 De l'Acte unique européen au traité de Maastricht

L'Acte unique européen de 1986 octroie à la CEE, pour la première fois, des pouvoirs pour légiférer sur l'environnement par l'entremise des articles 130 R et suivants du titre VII. Dorénavant, des dispositions législatives dans le domaine de l'eau pourront être adoptées sans recourir aux articles 100 et 235, relatifs au marché commun, comme c'était le cas auparavant.

L'article 130 R (1) de l'Acte unique européen attribue à la CEE un triple objectif à poursuivre dans le domaine environnemental, dont «l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles¹⁹», ce qui comprend l'eau. Sur la base de cet article, il sera adopté, dans la même lignée que celle qui a été établie par le quatrième PAE (1987-1992), deux directives dans le domaine de l'eau dont l'objectif essentiel était de protéger l'environnement à travers la lutte contre la pollution de l'eau par les nitrates (directive «nitrates»)²⁰ ou à travers le traitement des eaux urbaines résiduaires²¹.

Si la règle générale en 1986 était l'unanimité pour l'adoption des dispositions environnementales et, par conséquent, pour l'adoption des directives dans le domaine de l'eau, cela change lors de l'adoption du traité de

flore et la faune, et particulièrement les échantillons représentatifs des écosystèmes naturels, doivent être préservés dans l'intérêt des générations présentes et à venir par une planification ou une gestion attentive selon que de besoin».

18. Voir le point 28 du troisième PAE (1982-1986), préc., note 16.

19. *Acte unique européen*, préc., note 7, art. 130 R (1).

20. CEE, *Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles*, [1991] J.O. L 375/1.

21. CEE, *Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires*, [1991] J.O. L 135/40.

Maastricht en 1992²². En effet, il est prévu, dans le nouveau titre XVI sur la politique environnementale du traité de 1992 instituant la Communauté européenne (TCE), deux processus décisionnels distincts pour l'adoption des dispositions sur la gestion de l'eau : d'une part, la majorité qualifiée du Conseil de l'Union européenne (ci-après Conseil) en coopération avec le Parlement européen pour l'utilisation prudente et rationnelle de l'eau (art. 130 R et 130 S (1)); d'autre part, l'unanimité pour trois types de dispositions relevant de la fiscalité, de l'énergie et de l'aménagement du territoire, y compris la gestion des ressources hydrauliques (art. 130 S (2)). La prévision de ces deux actes résulte du partage de compétences entre l'Union européenne et les États membres sur la base du principe de subsidiarité en matière de gestion de l'eau. Autrement dit, le recours à l'unanimité pour la « gestion des ressources hydrauliques » devient un choix politique des États membres, étant donné que les domaines tels que l'énergie, l'aménagement du territoire et la fiscalité relevaient traditionnellement du pouvoir souverain des États, domaines sur lesquels ces derniers entendaient encore détenir de larges compétences²³.

Par ailleurs, l'impact que la présidence hollandaise du second semestre de 1991 a exercé dans la négociation du nouveau titre XVI du traité de Maastricht relatif à la politique environnementale est indéniable. En effet, les Pays-Bas comptaient avec une organisation administrative particulière, constituée, entre autres, par deux ministères indépendants qui se chargeaient des problématiques liées à la ressource en eau. D'une part, le ministère du Transport et du *Waterstaat* (ministère des Infrastructures des ponts et des chaussées) qui connaissait certains aspects quantitatifs de l'eau, et d'autre part, le ministère de l'environnement qui se confrontait aux aspects qualitatifs. En effet, c'est sous l'égide de la présidence hollandaise et de son organisation administrative de l'époque que la distinction entre la gestion de la qualité de l'eau (art. 130 R) et la gestion des ressources hydrauliques (art. 130 S (2)) a vu le jour.

L'unanimité devient ainsi la règle générale pour l'adoption des dispositions législatives sur la gestion des ressources hydrauliques. Cela suppose que, lorsque l'Union européenne intervient dans ces domaines, chaque État membre peut exercer son droit de veto contrairement aux dispositions relatives à l'« utilisation prudente et rationnelle de l'eau ». Dans ce contexte,

22. *Traité sur l'Union européenne, ensemble le texte complet du Traité instituant la Communauté européenne*, 7 février 1992, version consolidée [1992] J.O. C 224/1 (ci-après « traité de Maastricht, TCE »).

23. *Royaume d'Espagne c. Conseil de l'Union européenne*, Affaire C-36/98, conclusions de l'avocat général M. Philippe Léger, 16 mai 2000, [2001] Rec. C.E I-779, points 89 et 101 (CJCE) (ci-après « Conclusions de l'avocat général »).

quelles mesures entraient dans le champ d'application de la «gestion des ressources hydrauliques» favorisant ainsi une approche plus interétatique?

2.2 Les pouvoirs d'action de l'Union européenne sur la gestion des ressources hydrauliques

Aucun traité ni aucun texte de droit dérivé ne se chargent de définir la notion de «ressources hydrauliques». De plus, la Commission européenne reste assez vague dans sa réponse aux questions parlementaires sur la définition de cette notion : elle se contente d'affirmer que, «lorsque les auteurs du traité ont inséré l'article 130S.2, ils avaient dans l'esprit des mesures en matière de protection de l'environnement ayant un impact significatif sur l'utilisation des ressources hydrauliques²⁴». Comment déterminer les mesures qui ont un *impact significatif*?

Le champ d'application de la gestion des ressources hydrauliques a été débattu quelques années plus tard à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, lors de l'affaire qui a opposé l'Espagne au Conseil en 1998²⁵. L'objet de cette affaire devant la Cour de justice de l'Union européenne portait sur le choix de la base juridique utilisée pour l'approbation de la *Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube*²⁶. Cette convention a été approuvée au sein de l'Union européenne à la majorité qualifiée par le Conseil, sur la base de l'article 130 S (1), alors que l'Espagne revendiquait son adoption à l'unanimité, c'est-à-dire sur la base de l'article 130 S (2).

Après une analyse sémantique de la notion «ressources hydrauliques», la Cour constate l'impossibilité de déterminer une liste exhaustive des activités relatives à cette notion étant donné les divergences parmi les versions linguistiques du traité instituant la Communauté européenne (TCE). Si, dans la majorité des versions linguistiques, la «gestion des ressources hydrauliques» englobe les aspects tant quantitatifs que qualitatifs de la gestion de l'eau, dans la version française, les «ressources hydrauliques» font appel à l'aménagement des fleuves et des rivières, aux régulations des débits, à l'utilisation des quantités d'eau et à l'exploitation de la ressource hydraulique pour l'irrigation et l'énergie. La version néer-

24. CONSEIL DE L'EUROPE, A.P., 3^e légis., *Question n° 54 de M. Colajanni (H-0383/92) à la Commission: Gestion des ressources hydrauliques*, et *question n° 55 de M. De Piccoli (H-0419/92) à la Commission: Gestion des ressources hydrauliques*, Débats du Parlement européen, n° 3-418 (1992), p. 0245-0246.

25. *Royaume d'Espagne c. Conseil de l'Union européenne*, Affaire C-36/98, arrêt du 30 janvier 2001, [2001] Rec. C.E. I-810 (CJCE) (ci-après «Arrêt du 30 janvier 2001»).

26. *Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube*, 29 juin 1994, [1997] J.O. L 342/19.

landaise va dans le même sens jusqu'à l'introduction du mot quantitatif *kwantitatief waterbeheer* dans le traité en question — mettant en avant que l'objectif du législateur était de bien délimiter la gestion de l'eau dans ses aspects quantitatifs (art. 130 S (2)), par opposition aux aspects qualitatifs (art. 130 S (1))²⁷.

Par ailleurs, l'avocat général interprète aussi la gestion des ressources hydrauliques en relation avec l'aménagement du territoire, c'est-à-dire en rapport avec des travaux dans le domaine aquatique « destinés non seulement à fournir de l'eau potable à une région qui en est habituellement ou provisoirement privée ou à rationner la quantité d'eau utilisée dans une région donnée afin d'éviter le non-renouvellement de cette ressource naturelle vitale pour l'homme, mais aussi à permettre le transport des marchandises ou des personnes afin d'empêcher les nuisances causées par le transport par route aux habitants, à la faune et à la flore de la région concernée par les mesures²⁸. »

Mis à part cet ensemble de définitions, qui n'apportent guère un regard clair et précis sur les mesures relatives à cette notion, la Cour de justice de l'Union européenne conclut que la gestion des ressources hydrauliques concerne « la gestion de ressources limitées dans ses aspects quantitatifs et non pas celles qui concernent l'amélioration et la protection de la qualité de ces ressources²⁹ ». Néanmoins, la Cour de justice de l'Union européenne précise que l'article 130 S (2) n'a pas pour objet d'exclure toute mesure qui a trait à l'utilisation de l'eau par l'être humain de l'application de l'article 130 S (1)³⁰. En d'autres termes, toute mesure concernant l'aménagement du territoire ou la gestion quantitative des ressources hydrauliques ne doit pas être forcément adoptée à l'unanimité³¹. Ainsi, la Cour de justice de l'Union européenne affirme que toute disposition qui poursuit un double objectif (la quantité et la qualité de l'eau), et où la composante « qualité » est prépondérante par rapport à la « quantité », sera adoptée à la majorité qualifiée³². *A contrario*, si des dispositions permettent d'atteindre les objectifs de l'article 130 R, mais ne concernent que la réglementation des utilisations des eaux et leur gestion dans des aspects quantitatifs, alors de telles dispositions doivent être adoptées à l'unanimité³³.

27. Arrêt du 30 janvier 2001, préc., note 25, point 48.

28. Conclusions de l'avocat général, préc., note 23, point 109.

29. Arrêt du 30 janvier 2001, préc., note 25, point 52.

30. *Id.*, point 50.

31. Jan H. JANS et Hans H.B VEDDER, *European Environmental Law*, 3^e éd., Groningen, Europa Law Publishing, 2008, p. 55.

32. Arrêt du 30 janvier 2001, préc., note 25, point 59.

33. *Id.*, point 57.

De l'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne, nous pouvons conclure que l'Union européenne dispose de compétences pour légiférer, à la majorité qualifiée, sur l'usage de l'eau dans ses aspects quantitatifs à une double condition. D'une part, ces mesures doivent poursuivre l'un des objectifs environnementaux tels qu'ils sont prévus dans l'article 130 R et, d'autre part, elles doivent être subordonnées aux mesures sur la gestion de la qualité de l'eau :

En outre, il y a lieu de relever que les mesures visées aux trois tirets de l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, du traité impliquent toutes une intervention des institutions communautaires dans des domaines tels que la politique fiscale, la politique de l'énergie ou la politique d'aménagement du territoire [y compris la gestion des ressources hydrauliques], dans lesquels, en dehors de la politique communautaire de l'environnement, soit la Communauté ne dispose pas de compétence législative, soit l'unanimité au sein du Conseil est requise³⁴.

2.3 La Conférence intergouvernementale de 1996 et les débats politiques autour de la gestion de l'eau

Le cinquième PAE (1993-2002)³⁵ souligne une tendance inquiétante sur l'usage de l'eau, soit une augmentation de 35 p. 100 du taux moyen des prélèvements d'eau de 1970 à 1985 dans l'Union européenne. À cet égard, le législateur insiste sur la nécessité d'assurer des disponibilités suffisantes en eau, de bonne qualité dans l'Union européenne, aux fins de l'amélioration de la qualité de vie et comme condition à la réalisation d'un développement soutenable³⁶. Au cours de cette période, le traité d'Amsterdam³⁷ de 1997 remplace la procédure de coopération (art. 130 S (1)) par la procédure de codécision (art. 175 (1) TCE) comme règle générale pour l'adoption des règles en matière environnementale. De plus, l'unanimité est gardée (art. 175 (2) TCE) pour les trois matières — fiscalité, aménagement du territoire, y compris la gestion des ressources hydrauliques, et énergie.

La Conférence intergouvernementale de 1996 (CIG), préparatoire du traité d'Amsterdam, a permis d'aborder, entre autres, la restructuration des différents types de processus décisionnel dans la politique environnemen-

34. *Id.*, point 54.

35. CE, *Résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1^{er} février 1993, concernant un programme communautaire de politique et d'action en matière d'environnement et de développement durable – Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement*, [1993] J.O. C 138/1.

36. *Id.*, partie 5.4, p. 50.

37. *Traité d'Amsterdam modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes*, 2 octobre 1997, [1997] J.O. C 340/1 (entré en vigueur le 1^{er} mai 1999).

tale de l'Union européenne (UE)³⁸. De l'analyse du débat politique au sein de la CIG, deux groupes de pays ont pu être mis en évidence. D'une part, les plus souverainistes – l'Espagne et le Royaume-Uni – rejettent le vote à la majorité qualifiée. Le gouvernement espagnol affirme que la règle devrait être un vote à l'unanimité ou à la majorité « superqualifiée » étant donné que la protection de l'environnement est un des domaines impliquant un coût important pour les économies nationales. Le gouvernement britannique, défenseur acharné du principe de subsidiarité, affirme que le vote à la majorité qualifiée ne doit pas être étendu, surtout en ce qui concerne les questions qui touchent à la souveraineté nationale comme la gestion des ressources hydrauliques.

Les autres pays sont en faveur d'une extension de la majorité qualifiée en matière environnementale, si bien que nous devons différencier deux groupes de pays : d'une part, l'Irlande, les Pays-Bas et le Luxembourg qui ont défendu le recours à la majorité qualifiée dans le domaine environnemental, à l'exception de certains domaines qui touchent les compétences des États membres, tels que la fiscalité et qui devraient garder l'unanimité pour leur adoption ; d'autre part, l'Autriche, la Belgique, l'Allemagne, la Grèce et la Suède qui affirment que la majorité qualifiée devrait être la « règle générale » dans le domaine environnemental. Il est intéressant de noter la prise de position de la délégation allemande qui reconnaît le caractère utopique de cette démarche : « il est très peu probable que la CIG puisse accepter une extension [de la majorité qualifiée] qui serait inscrite à l'article 130 S (2) car cette disposition couvre des questions (comme la fiscalité, l'utilisation des terres, l'utilisation des ressources en eau, l'énergie) considérées comme très sensibles par certains [É]tats membres ([y compris] le ministère allemand des Finances)³⁹ ».

2.4 De Nice à Lisbonne : les nouvelles dispositions en matière de gestion quantitative des ressources hydrauliques

En 2001, lors de l'adoption du traité de Nice⁴⁰, des changements notables y sont introduits en ce qui concerne la disposition dérogatoire en vertu de laquelle les mesures sur la « gestion des ressources hydrauliques » doivent être adoptées à l'unanimité. Pour éviter tout malentendu, les rédac-

38. PARLEMENT EUROPÉEN, CONFÉRENCE INTERGOUVERNEMENTALE, *La politique européenne dans le domaine de l'environnement et la CIG de 1996*, fiche thématique n° 32, 28 février 1997, [En ligne], [www.europarl.europa.eu/igc1996/fiches/fiche32_fr.htm] (5 juillet 2010).

39. *Id.*, point 4.3 (a).

40. *Traité de Nice modifiant le traité sur l'Union européenne, les traités instituant les communautés européennes et certains actes connexes*, 26 février 2001, [2001] J.O. C 80/1 (entré en vigueur le 1^{er} février 2003).

teurs de ce traité ont ajouté, dans l'article 175 (2) du Traité instituant la Communauté européenne (TCE), l'adjectif «quantitative» en homogénéisant ainsi les versions linguistiques de ce texte. Outre cette précision, il est affirmé que seront décidées à l'unanimité non seulement les mesures concernant la «gestion quantitative des ressources hydrauliques», mais également les mesures touchant directement ou indirectement la disponibilité desdites ressources (voir le tableau). La nouvelle formulation du traité de Nice est regrettable dans la mesure où il est problématique de mettre en évidence les mesures *ayant un impact indirect* sur la disponibilité de l'eau. Cela signifie-t-il qu'à partir de 2002 toutes les dispositions législatives qui seront adoptées et qui toucheront *indirectement* les ressources hydrauliques devront être décidées à l'unanimité?

**Évolution de la base juridique relative à la gestion des ressources hydrauliques
du traité de Maastricht au traité de Lisbonne**

Traité de Maastricht (1992)	Traité d'Amsterdam (1997)	Traité de Nice (2001)	Traité de Lisbonne (2010)
Art. 130 S (2) : «les mesures concernant, l'aménagement du territoire, l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets et des mesures à caractère général, ainsi que la gestion des ressources hydrauliques»	Art. 175 (2) : <i>id.</i>	Art. 175 (2) (b) (l'italique est de nous) : «les mesures <i>affectant</i> : – l'aménagement du territoire ; – la gestion <i>quantitative</i> des ressources hydrauliques <i>ou touchant directement ou indirectement la disponibilité desdites ressources</i> ; – l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets»	Art. 192 (2) (b) : <i>id.</i>

En 2007, le Conseil adopte à la majorité qualifiée, en codécision avec le Parlement européen, la directive relative à la gestion des inondations⁴¹, dont l'objectif principal est d'établir un cadre pour l'évaluation et la gestion des risques d'inondation. À cette fin, la directive oblige les États membres à établir des plans de gestion des risques d'inondation, ce qui inclut l'encouragement à des modes durables d'occupation des sols et à l'amélioration de la rétention de l'eau⁴². Si cette directive porte sur les quantités d'eau dans leur dimension spatiale, elle n'a pas pour objet l'allocation de l'eau

41. CE, Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, [2007] J.O. L 288/27.

42. *Id.*, art. 7 (3), al. 3.

entre usagers. Dans ce contexte, malgré le lien incontestable avec la gestion de la quantité de l'eau, la Commission européenne, dans sa proposition, justifie le choix de l'application de la majorité qualifiée de l'article 175 (1) comme la base légale appropriée—la même que celle qui est utilisée par la directive-cadre dans le domaine de l'eau⁴³.

Le nouveau traité de Lisbonne, en matière de politique environnementale, conserve la disposition dérogatoire au sujet des ressources hydrauliques dans l'article 192 (2) (b) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Néanmoins, il fait référence pour la première fois, dans l'article 191 (1), 4^e al. du TFUE (anciennement l'article 174 (1), 4^e al. du TCE), à la lutte contre le changement climatique: «La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à la poursuite des objectifs suivants: [...] la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique.» L'introduction du changement climatique dans le traité de Lisbonne ne fait qu'institutionnaliser un des objectifs environnementaux que l'Union européenne, consciente que la protection de l'environnement n'a pas de limites territoriales, a poursuivi depuis quelque quinze ans, notamment depuis la signature de la *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* de 1992⁴⁴. Il est important de noter que l'introduction du changement climatique dans le TFUE n'est pas uniquement symbolique. En effet, il serait aisé d'imaginer une disposition législative à échelle européenne sur l'énergie hydraulique, largement tributaire de la disponibilité en eau, aujourd'hui soumise à l'unanimité, mais qui pourrait avoir comme objectif le changement climatique dans le sens où c'est une source d'énergie neutre du point de vue des émissions de carbone et, par conséquent, être décidée par le Parlement européen et le Conseil selon la procédure législative ordinaire ou la codécision. Ainsi, l'introduction du changement climatique dans le TFUE pourrait supposer l'augmentation des pouvoirs d'action de l'Union européenne en matière environnementale.

In fine, il faut noter que, depuis son introduction dans le traité de Maastricht en 1992, la disposition dérogatoire en matière de «gestion des ressources hydrauliques» n'a jamais été utilisée. Devons-nous en conclure que cet article est condamné à la désuétude?

43. CE, *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on the Assessment and Management of Floods*, Bruxelles, 18 janvier 2006, SEC(2006) 66, COM(2006) 15 final.

44. *Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques*, 9 mai 1992, 1771 R.T.N.U. 107 (n° 30822) (entrée en vigueur le 21 mars 1994).

3 L'acquis communautaire en matière de gestion quantitative de l'eau et de la sécheresse

3.1 La protection de la quantité d'eau dans la directive-cadre dans le domaine de l'eau : un objectif subordonné à la protection de la qualité

Le 23 octobre 2000, la directive-cadre dans le domaine de l'eau établissant des balises pour une politique communautaire en la matière a été adoptée, par le Conseil et le Parlement européen en codécision, après plus de trois ans de négociations. Si cette directive promeut une bonne qualité de l'eau, elle a également comme objectif de promouvoir une utilisation durable de l'eau en faisant de la gestion intégrée de cette ressource la pierre angulaire des mesures proposées. En effet, le maintien ou la restauration de la qualité de l'environnement aquatique est pratiquement impossible sans prendre en considération les besoins quantitatifs en matière d'eau des écosystèmes. Malgré cette nouvelle approche, la gestion quantitative demeure nettement subordonnée à la gestion qualitative⁴⁵, suivant l'appréciation de la Cour de justice de l'Union européenne dans l'affaire qui avait opposé l'Espagne au Conseil en 1998 à propos de l'approbation, au niveau européen, de la *Convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube*. Ce caractère subordonné de la gestion quantitative émane du considérant 19 qui prévoit ceci :

La présente directive vise au maintien et à l'amélioration de l'environnement aquatique de la Communauté. Cet objectif est principalement lié à la qualité des eaux en cause. Le contrôle de la quantité constitue un *élément complémentaire* garantissant une bonne qualité de l'eau et, par conséquent, il convient de prendre également des mesures relatives à la quantité, *subordonnées* à l'objectif d'une bonne qualité⁴⁶.

Dans la même lignée, le considérant 25 établit qu'« [i]l y a lieu d'établir des définitions communes de l'état des eaux en termes qualitatifs et, *lorsque cela est important* aux fins de la protection de l'environnement, quantitatifs⁴⁷ ». Le caractère subsidiaire de la gestion quantitative de la directive-cadre dans le domaine de l'eau se déduit également du rejet, par la Commission européenne, de certains amendements proposés par le Parlement européen en première lecture, tel que l'amendement 18 qui traite des

45. Sylviane LEPRINCE, « La Directive cadre 2000/60/CE "eau" : exposé général et premières considérations relatives à sa mise en œuvre », dans Jean-François NEURAY (dir.), *La directive 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau*, Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 1, à la page 9.

46. Directive-cadre dans le domaine de l'eau, préc., note 4, considérant 19 (l'italique est de nous).

47. *Id.*, considérant 25 (l'italique est de nous).

mesures relatives à l'efficacité hydrique⁴⁸. La Commission européenne décide de ne pas admettre ces amendements dans la mesure où ils ont trait précisément à la gestion de la ressource en eau en soi, qui nécessite de prendre l'article 175 (2) comme base juridique :

La directive concerne à l'heure actuelle la gestion quantitative de l'eau uniquement comme auxiliaire aux fins de la protection de l'environnement. La Commission ne peut accepter ces amendements dans le contexte de la proposition actuelle, car elles risqueraient de modifier l'équilibre des arguments concernant le choix de la base juridique de la proposition. Les amendements 18 (mesures relatives à l'efficacité de l'utilisation de l'eau) et 76 (exigences applicables à la gestion de l'eau) contiennent des suggestions intéressantes, qui auraient été acceptables en d'autres circonstances. Le remplacement du mot "consommation" par le mot "utilisation" est accepté⁴⁹.

Les mesures relevant de l'usage de l'eau dans la directive-cadre sont celles qui ont été prévues notamment dans les articles 9 et 11 relatifs à la tarification de l'eau et aux mesures de contrôle de captage de l'eau douce. Concernant la tarification de l'eau, il est prévu ceci : « Les États membres *tiennent compte* du principe de la récupération des coûts des services liés à l'utilisation de l'eau [...] Les États membres veillent, d'ici à 2010, à ce que [...] les différents secteurs économiques [...] contribuent *de manière appropriée* à la récupération des coûts des services de l'eau⁵⁰. » En ce qui concerne les mesures relevant des captages, la directive-cadre impose aux États membres l'établissement de contrôles et, en particulier, la mise sur pied d'un registre des captages et des endiguements ainsi que l'implantation d'un système d'autorisation préalable. De tels régimes constituent l'outil privilégié de la gestion quantitative des ressources hydriques en droit de l'eau dans de nombreux pays. Néanmoins, « [l]es États membres peuvent exempter de ces contrôles les captages ou endiguements qui *n'ont pas d'incidence significative* sur l'état des eaux⁵¹ ».

Le caractère ouvert de ces termes a permis aux services de la Commission européenne d'affirmer, dans le document de travail accompagnant la Communication relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse

48. Amendement 18 du Parlement européen en première lecture à la directive-cadre dans le domaine de l'eau : « Promeut une utilisation économiquement viable et efficace fondée sur la protection à long terme des ressources en eau disponibles dans le district ou le bassin hydrographique considéré. »

49. CE, *Proposition modifiée de la directive du Parlement européen et du Conseil instituant un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau (COM(97) 49 final)*, Bruxelles, 17 juin 1999, COM(1999) 271 final, p. 5.

50. Directive-cadre dans le domaine de l'eau, préc., note 4, art. 9 (1) (l'italique est de nous).

51. *Id.*, art. 11 (3) (e) (l'italique est de nous).

de 2007, que la directive-cadre «fournit tous les outils nécessaires à une réelle gestion durable de l'eau. Néanmoins, la mise en œuvre optimale de ces outils (notamment en matière de tarification et de récupération des coûts) reste un problème⁵².» En contrepartie, la discrétion dont disposent les États membres pour transposer la directive-cadre en droit national induit le principe de subsidiarité, déjà mentionné, principe de base des compétences partagées comme la politique environnementale de l'Union européenne :

[The Water Framework Directive (WFD)] provides mainly a qualitative protection of water. Deliberately the WFD does not cover the quantitative management of surface water at Community level. As explained above, the adoption of measures on this domain would require a unanimous position from Member States in Council according to the EC Treaty. Quantitative restrictions or any limitations on the use of their aquatic resources are perceived by Member States as an extremely delicate issue touching upon one of the most intimate national competence⁵³.

3.2 La Communication relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse

Faisant suite aux demandes des ministres de l'Environnement réunis le 9 mars 2006, la Commission européenne publie, en juillet 2007, la Communication relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse dans l'Union européenne⁵⁴. Pour la première fois, sont abordés, à l'échelle européenne, les problèmes liés à l'usage de l'eau, dans un texte à portée exclusivement politique. Étant donné le caractère non juridiquement contraignant de ce document, la Commission européenne se contente de préconiser des actions dans des domaines clés, tels que la fixation du juste prix de l'eau, l'amélioration de l'aménagement du territoire, la gestion du risque de sécheresse, voire les infrastructures supplémentaires d'approvisionnement en eau. En effet, ces mesures apparaîtront inefficaces en raison de leur aspect facultatif et parce qu'elles n'imposent pas aux États membres une obligation d'agir dans ce sens. De plus, ces actions ne contribuent pas à l'harmonisation des dispositions législatives au sein de l'Union européenne, ce qui pourrait impliquer que certains États membres s'en tiennent à l'adoption de quelques-unes des mesures proposées : cela pourrait, le cas

52. Document de travail accompagnant la Communication de 2007, préc., note 1, p. 3.

53. Claudia OLAZÁBAL, «Community Legislation on Water Protection. An Assessment of its Evolution and Possible Future», dans Marco ONIDA (dir.), *Europe and the Environment. Legal Essays in Honour of Ludwig Krämer*, Groningen, Europa Law Publishing, 2004, p. 155, à la page 169.

54. Communication relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse, préc., note 1.

échéant, avoir même pour conséquence d'augmenter les différences dans la gestion de l'eau entre les États membres de l'Union européenne⁵⁵.

Conclusion

La durabilité de la ressource en eau, non seulement en qualité, mais aussi en quantité, s'avère plus que jamais une des priorités environnementales de l'Union européenne. Les problèmes environnementaux en l'absence de nouvelles mesures ont été déjà mentionnés. La Commission européenne a affirmé que « les situations de rareté de la ressource en eau au niveau des bassins hydrographiques ont déjà [...] des répercussions tangibles sur l'économie, la société et l'environnement entraînant des effets en termes de coûts⁵⁶ » ; « [e]ntre 2000 et 2006, environ 15 p. 100 de la superficie totale et en moyenne 17 p. 100 de la population de l'Union européenne ont été touchés par des épisodes de sécheresse⁵⁷. » De plus, dans l'ensemble de l'Union européenne, « la part des bassins hydrographiques européens en situation de stress hydrique sévère devrait passer de 19 p. 100 à l'heure actuelle à 34-36 p. 100 en 2070⁵⁸ ».

Il ressort de notre étude que la directive-cadre dans le domaine de l'eau n'a pas pleinement résolu la question de la protection quantitative de l'eau dans l'Union européenne pour les années à venir. De la lecture du traité et de l'interprétation jurisprudentielle, il ressort que les institutions communautaires disposent de compétences pour légiférer sur la gestion de la qualité et sur l'usage de l'eau dans ses aspects quantitatifs. Alors que les mesures sur la gestion qualitative de l'eau sont adoptées à la majorité qualifiée au sein du Conseil, les mesures sur la gestion quantitative requièrent *a priori* l'unanimité. Néanmoins, de telles mesures — la réglementation des utilisations des eaux et leur gestion dans ses aspects quantitatifs — seront adoptées à la majorité qualifiée au sein du Conseil si elles respectent une double condition : d'une part, elles doivent poursuivre l'un des objectifs environnementaux, tels qu'ils sont prévus dans le traité ; d'autre part, elles doivent rester subordonnées aux mesures sur la gestion de la qualité de la ressource en eau.

Par ailleurs, la Communication relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse est-elle une mesure suffisamment conséquente pour faire face aux impacts négatifs du changement climatique sur le milieu aquatique

55. Ludwig KRÄMER, « Eau et climat : initiatives de l'Union européenne », *Revue du droit de l'Union européenne* 2009.3.419.

56. Document de travail accompagnant la Communication de 2007, préc., note 1, p. 3.

57. *Id.*, p. 2.

58. *Id.*, p. 3.

de l'Union européenne ? Sa portée non juridique et, par conséquent, le caractère non contraignant des termes employés pourraient conduire les États membres à interpréter largement les mesures « préconisées » jusqu'à provoquer d'énormes disparités entre les dispositions des États membres en matière d'utilisation de l'eau.

Certes, l'actuel acquis communautaire en cette matière montre que les instances de l'Union européenne commencent, depuis quelque dix ans, à prendre conscience de la problématique globale de la rareté de l'eau. La nouvelle rédaction du TFUE comporte désormais une base juridique explicite dans la lutte contre le changement climatique. Étant donné l'incontestable impact du changement climatique sur la qualité et la quantité de la ressource en eau, l'Union européenne verra-t-elle ses compétences élargies en matière d'usage de la ressource en eau à cause du nouvel article 191 (1) du TFUE ?

Au cours des mois à venir, la Commission européenne devrait se préparer à la révision de la Communication relative à la rareté de la ressource en eau et à la sécheresse, prévue en 2012. Dans cette perspective, il est souhaitable que l'Union européenne puisse saisir l'occasion de cette vaste réflexion pour renforcer et compléter les instruments actuels sur la gestion quantitative de l'eau. Elle devrait proposer des mesures ciblées et plus contraignantes, en favorisant une approche communautaire capable d'engager tous les États membres et opérateurs dans l'amélioration de l'aménagement du territoire dans certains bassins hydrographiques fort touchés par la rareté de l'eau ; elle devrait également amener les différents secteurs économiques à s'engager en vue d'une consommation efficace de la ressource en eau et d'une réduction tangible des déséquilibres entre les besoins en matière d'eau et la ressource en eau existante.